

行政权力与市场经济

——政府对市场运行的法律调控

主编 高 帆

中国法制出版社

· 国家社会科学基金资助课题 ·

行政权力与市场经济

——政府对市场运行的法律调控

主 编 高 帆

中国法制出版社

(京)新登记字 059 号

责任编辑:祝立明

行政权力与市场经济

——政府对市场运行的法律调控

XINGZHENG QUANLI YU SHICHANG JINGJI

主编/高 帆

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32 印张/8.125 字数/200 千

版次/1995 年 6 月北京第 1 版 1995 年 6 月北京第 1 次印刷

书号 ISBN7-80083-264-3/D·247

(北京文津街 11 号 邮政编码 100017) 定价 15.00 元

序

随着改革开放的深入，行政权力与市场经济的关系，成为人们议论的一个热门话题。在改革取得巨大胜利的同时，市场运行中也反复出现过无序和失控的现象，而与之伴生的往往又是行政权力的滥用或者调控无力。因此，如何把市场经济的运行与行政权力的运作协调好，促进社会主义市场经济的建立和健康发展，就成为法制建设和法学研究的重要任务。本书以邓小平同志关于建设有中国特色的社会主义理论为指导，从法制建设和法学研究的角度对这一问题作了初步探讨。

政府调控市场运行的内容相当广泛。本书在导言中做了一个概括的说明，接着又对新旧体制转换时期法律调控的特点进行了阐述。考虑到政府实施法律调控的目的首先是搞活企业这个市场主体，形成完善的市场体系，因此用了一章的篇幅讨论企业改革与法律调控问题。而后，围绕着市场运行的稳定性、有序性，对财政、金融、产业政策、投资、物价等方面的法律调控问题，逐一进行剖析，并论述了与之紧密配合的社会保障制度。然后，又用了两章的篇幅对建立市场运行的法律调控体系及其相关的几项法律制度，提出了一些思路。最后，对如何转变政府职能，适应市场经济的要求，提出了对策，使政府这一调控主体的行为规范化。

研究政府调控市场运行的问题，涉及到经济学、政治学、社会学、行政管理学、法学以及控制论、系统论等诸多学科，仅从法学来看，就涉及宪法学、法理学、民法学、经济法学、行政法学等学科。因此，啃这颗硬果，是我们学力所不逮的。正因为如

此，这个课题酝酿时间很长，完稿却很晚。

著名法学家王叔文教授、江平教授以及一些经济学家、法学家和实际部门的同志，对本书的编写给予支持和鼓励，提出了许多很好的建议。中国法制出版社的领导和同志们为本书的出版，付出了大量的心血，我们在此一并表示感谢。本书不妥之处在所难免，敬祈读者不吝赐教。

本书各章的撰稿人是：

高 帆 第一、二、三、七、八、九章

汪永清 第四、五、十章

刘汉文 第六章

李岳德 第十一、十二章

张建华 第十三、十四章

高 帆

1994 年国庆

于北京高家寨

目 录

序.....	1
第一章 导论	1
第一节 市场运行的基本特征.....	1
一、竞争性.....	1
二、平等性.....	1
三、自主性.....	2
四、系统性.....	2
五、开放性.....	2
第二节 政府与市场的关系.....	3
一、一个历史上争论不休的问题.....	3
二、政府调控市场的必要性.....	5
第三节 法律调控是维护市场秩序的重要保障.....	7
一、法律调控的涵义.....	7
二、“内扰动”与“外扰动”.....	8
第四节 法律调控市场运行的主要原则.....	9
一、“自控”与“他控”相结合的原则.....	9
二、合法性调控的原则.....	11
三、适度性调控的原则.....	12
四、稳定性与灵活性相结合调控的原则.....	14
第二章 体制转换过程中对市场运行的法律调控	16
第一节 改革过程中市场运行的复杂性.....	16
一、多元利益主体之间的矛盾尖锐.....	16
二、“双重体制”和“双重交通规则”并存.....	18
三、透明度低,信息失真严重.....	19

第二节 法律的稳定性与改革的变动性	20
一、新旧法律调控制度不能并存	20
二、改革需要稳定的法律秩序	21
第三节 改革的渐进性与法律调控体系的完善	23
一、中国改革模式的选择	23
二、渐进性改革模式对法律调控的影响	23
三、一条正确的路子	25
第四节 常规调控与非常规调控	26
一、改革时期与非常规调控	26
二、非常规调控下可以立法	27
第五节 改革试点与法律调控	29
第三章 法律调控与现代企业制度的建立	33
第一节 企业是政府进行法律调控的微观基础	33
一、企业是主要的市场主体	33
二、企业是政府法律调控的主要对象	36
第二节 政企分开是实施法律调控的先决条件	37
一、政府与企业是不同的利益主体	37
二、政企不分扭曲了企业作为利益主体的地位	38
三、政企不分扭曲了企业利益主体的性质	39
第三节 促进市场主体的形成是法律调控的重要任务	42
一、促进市场主体的多元化	42
二、促进国有企业经营机制的转换	44
第四节 现代化企业制度的建立与法律调控新模式的 形成	48
一、转机、建制是法律调控新模式的基础	48
二、进行法律调控必须理顺产权关系	50
第四章 财政法律调控	53

第一节 财政法律调控的基础	53
一、理论基础	53
二、法律基础	54
三、现实基础	55
第二节 财政法律调控的思路与构成	56
第三节 财政法律调控与预算约束	58
一、预算的地位和作用	58
二、预算应当是一种法律关系	58
三、我国预算约束的现状与强化	59
第四节 财政法律调控与税收制度	63
一、税收的性质与功能	63
二、税制改革的内容及其影响	64
三、新税制宏观调控功能评价	67
第五章 金融法律调控	71
第一节 金融法律调控的含义与地位	71
一、金融法律调控的含义	71
二、金融法律调控的地位	72
第二节 中央银行的性质与职能	73
一、中央银行的职能	73
二、中央银行的法律地位	75
三、中央银行的业务规则	77
第三节 货币政策：金融法律调控的核心	79
一、货币政策目标	79
二、货币政策的制定	81
三、货币政策的实施	84
第四节 商业银行与金融法律调控	86
一、商业银行的发育程度直接影响金融法律调控的 走向及其功能	86

二、从建立金融法律调控的角度,规范商业银行的 行为	87
第五节 金融监督管理	90
一、对中国人民银行的监督	90
二、对商业银行的监督管理	91
三、商业银行对其内部分支机构的监督管理	93
第六章 价格运行的法律调控	94
第一节 价格在国民经济运行中的调节作用	94
一、价格是调节国民经济运行的有效经济杠杆	94
二、计划价格机制对经济运行的调节	99
三、市场价格机制对经济运行的调节	101
第二节 价格调控及其手段的运用	105
一、价格宏观调控的意义	105
二、价格宏观调控的对象与目标	108
三、行政手段在价格宏观调控中的运用	109
四、经济手段在价格宏观调控中的运用	111
五、法律手段在价格宏观调控中的运用	114
第三节 价格调控的法律形式与价格立法体系	117
一、价格调控的法律形式	117
二、建立完备的价格立法体系	120
第七章 对固定资产投资的法律调控	125
第一节 中国固定资产投资体制的沿革	125
一、固定资产投资的概念及特点	125
二、中国固定资产投资体制的类型	127
三、固定资产多元化投资主体的形成	129
第二节 建立有效的投资调控机制	131
一、对固定资产投资调控的必要性	131
二、对固定资产投资调控的手段	132

三、对固定资产投资调控的难点·····	134
四、运用法律手段,提高调控的权威性·····	136
第八章 产业政策与法律调控 ·····	139
第一节 产业政策的调控作用·····	139
一、产业政策的内涵·····	139
二、产业政策的功能和作用·····	140
三、市场经济体制下产业政策的特点·····	141
第二节 日本制定产业政策的启示·····	142
一、日本产业政策的概况·····	143
二、日本产业政策的特点·····	144
三、行政指导与日本的产业政策·····	147
第三节 中国产业政策与法律调控·····	149
一、中国产业政策的回顾·····	149
二、中国制定产业政策的原则及主要内容·····	151
三、法律手段在实现中国产业政策中的作用·····	154
第九章 社会保障与法律调控 ·····	156
第一节 社会保障与市场经济·····	156
一、社会保障的涵义及特点·····	156
二、市场经济下社会保障制度的作用·····	158
三、市场经济下社会保障制度的模式·····	160
第二节 中国社会保障制度的改革·····	162
一、中国社会保障制度的建立·····	162
二、中国社会保障制度的弊端·····	165
三、改革中国社会保障制度的思路·····	168
第十章 政府法律调控与法制建设走向 ·····	172
第一节 法律环境:调控所依·····	172
第二节 法制建设的目标和原则·····	174
一、法制建设的目标·····	174

二、加强社会主义法制建设应掌握的原则·····	175
第三节 立法：结构、速度和质量的统一·····	179
一、立法结构均衡问题·····	179
二、立法质量问题·····	181
第四节 建立新的法律运行机制·····	183
一、执法现状与原因·····	183
二、建立新的法律运行机制·····	185
第十一章 市场经济与民法调整手段·····	189
第一节 历史的启示·····	189
第二节 民法是调整市场经济关系的基本法·····	191
第三节 市场经济下民事法律制度的完善·····	194
一、要摆正民事权利和行政权力的关系·····	195
二、统一民事法律制度，保障民事主体的公平竞争·····	195
三、按照市场经济的新要求补充、完善民事法律制度·····	196
第十二章 市场经济与行政权力的运用·····	197
第一节 行政许可制度·····	197
一、我国行政许可手段运用中存在的弊端·····	198
二、市场取向的改革要求减少行政许可对市场的干 预·····	202
三、规制行政许可行为是发展市场经济的客观要求·····	204
第二节 行政处罚制度·····	206
一、问题的提出·····	206
二、行政处罚制度存在的问题·····	208
三、根据市场经济的要求，完善行政处罚制度·····	210
第三节 民事纠纷的行政处理制度·····	210
一、我国行政机关处理民事纠纷立法的基本情况·····	211
二、我国行政机关处理民事纠纷制度存在的问题·····	214

三、我国行政机关处理民事纠纷制度的走向·····	216
第十三章 社会主义市场经济条件下政府调控经济的要求与条件 ·····	219
第一节 重塑政府的经济角色·····	219
一、市场经济条件下政府扮演的角色·····	219
二、计划经济条件下形成的政府角色必须重塑·····	221
第二节 社会主义市场经济下对政府调控经济的要求·····	222
一、政府决策科学化·····	222
二、政府决策民主化·····	224
三、政府决策法制化·····	227
第三节 社会主义市场经济条件下政府调控经济的条件·····	229
一、决策前，信息准确畅通·····	230
二、决策中，运转高效有序·····	231
三、决策后，追踪调查及时有效·····	233
第十四章 根据社会主义市场经济的需要，改革政府管理体制 ·····	235
第一节 严峻的现实·····	235
一、政府经济工作的问题·····	235
二、政府经济工作问题原因分析·····	238
第二节 以理顺政府利益关系为基础，改革政府管理体制·····	241
一、理顺政府利益关系·····	241
二、转变政府职能·····	244
三、改革政府机构组织·····	246

第一章 导 论

第一节 市场运行的基本特征

市场是一切商品的交换场所，是商品交换关系或者商品供求关系的总和。在市场上活跃的参与者，主要是商品生产经营者、中间商和消费者。他们之间的各种有机组合，以及各个方面经济利益的消长，推动着商品交换关系的形成和变动。正是由于市场主体及其他市场活动的参与者的相互制约、相互影响和相互推动，市场运行过程才能形成。

市场运行的基本特征是：

一、竞争性。竞争是市场运行的主要特征。在市场运行中，竞争表现在许多方面，有买卖双方的竞争，卖者之间的竞争，买者之间的竞争；有质量竞争，价格竞争，服务竞争等。但其中最重要的竞争是商品生产者、经营者和劳务提供者之间为争夺经济利益而进行的斗争，它是商品经济的一般现象。竞争对商品生产者和经营者既是压力，又是动力，迫使他们必须花大力气研究市场形势，了解市场需求，提高产品质量，降低产品成本。竞争的存
在，是市场运行得以延续、社会资源得以有效配置的必要前提。

二、平等性。在市场运行的过程中，参与市场活动的任何商品的当事人，都没有高低贵贱的分别，没有社会地位的差别，这里通行的是等价交换的原则。当然，从个别商品来说，价格是会发生变动的。但是，从市场总体看，总价格与总价值相等，即商品交换是等价的，任何人都不得通过非经济的方式和手段，占有其他商品当事人的劳动。商品交换的平等性，要求禁止商品当

事人的任何欺诈行为。在市场运行中，买卖双方都是自愿的，反对任何强买强卖和欺行霸市的活动。

三、自主性。在市场运行的过程中，参与市场活动的当事人都有自己独立的意志自由，为获取最大的利益而竞争。在这里，没有也不应当有超经济的权力驱使他们去行动；推动他们扑向波涛汹涌的竞争大海的，就是经济利益。这种自主性对于商品生产者、经营者尤为重要。只有商品的生产者、经营者具备了生产经营的自主权，包括生产经营决策权，投资决策权，产品定价权，进出口经营权，人事劳动和工资奖金分配权，生产设备处置权，内部机构设置权等，才能成为“自主经营，自负盈亏，自我约束，自我发展”的市场主体。没有这样的市场主体，就没有真正的市场运行。

四、系统性。按照系统论的观点，系统是无处不在的。市场运行就是一个庞大的系统。从结构方面看，它不仅包括消费品市场和生产资料市场的运行，而且还包括资本市场、劳动力市场、技术市场、信息市场以及房地产市场等所有要素市场的运行。这些要素市场之间并非是互不相干、彼此孤立的“一袋马铃薯”，而是相互依赖、相互促进、相互制约的统一体。例如，没有资本市场，市场运行就没有“血液”，没有资金的分配，就不可能实现社会资源的分配。再如，没有劳动力市场，则没有生产力中最积极、最活跃、最能动的要素。总之，任何一种要素市场发育不全或者发展滞后，都会影响整个市场的发育程度和功能的发挥，直接关系到市场运行的秩序和效率。市场运行的系统性，必然要求有一个统一的、自由的市场。这种统一和自由，首先是指的一切生产要素都要成为商品，都要投入市场运行，其次是指的所有商品都可以自由流动，市场运行不受人为的垄断，封锁和分割的限制。

五、开放性。市场运行与外部环境有着密切的关系。正如生命系统的开放导致了生物的进化，社会系统的开放推动了社会进

步一样，市场的开放会提高自身运行的有序程度。因此，市场应向所有的生产者、经营者、购买者开放，向不同所有制的企业开放，不但要向国内开放，而且要向国外开放。要把国内市场与国际市场联系起来，通过参与国际分工和竞争，调整和改善市场运行的组织和功能，以达到更合理地配置国内资源和利用国际资源的目的。

上述市场运行的特征，在社会主义市场经济和资本主义市场经济下，都是存在的，具有一般性和共同性。在社会主义市场经济条件下，特别是我国由传统的计划经济体制向社会主义市场经济的过渡时期，市场运行会呈现出一些独具特色的现象，这些将在本书的有关章节阐述。

第二节 政府与市场的关系

一、一个历史上争论不休的问题

要想透彻地了解政府对市场运行的法律调控，需要对政府与市场的关系进行一番历史的考察。事实上，政府与市场的关系，是历史上早已存在的老问题，并不是现在才出现的。自从形成“拥有统一的政府、统一的法律、统一的民族阶级利益和统一的关税”^①的现代国家以来，它就成为人们争论不休的问题，距今已经超过 500 个年头了。

法制史告诉我们，在中世纪末期，商品经济发展较快的西欧各国，市场规则大抵是由当地制定的。乡村中产庄园法庭以及城市中基尔特和市政厅不但执行法律，而且时常制定法律规则。在宗教改革之后，一些国家成立了强有力的中央政府，对市场运行

^① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，第 255～256 页。

进行了强有力的控制。从 1500 年到 1800 年风行于西欧资本主义国家及其海外附属国的“重商主义”，主张凭借国家权力去建立一种新型的秩序，以满足资产阶级扩大市场范围的要求。闻名后世的英国《谷物法》，就是伊丽莎白女王统治下的英国政府企图通过政府对市场的控制，特别是对谷物进出口贸易进行严格控制而制定的。

为什么市场需要政府强有力的控制呢？当时有一种理由，认为在经济活动中存在着各种利益集团，他们为了各自的利益影响着立法，只有政府才有权威、有能力把这些相互冲突的利益加以调和。因此，推崇政府对市场的强制力，把市场规则完全看成是建立在以政府的意志为基础的人为的规则，成为一种时尚。

但是，早在十七、八世纪，在反封建的启蒙运动和革命斗争中，代表新兴资产阶级利益的、以强调自然法为特征的法学家们，十分重视“自然秩序”。孟德斯鸠在其影响深远的著作《论法的精神》一开头就说：从最广泛的意义来说，法是由事物的性质产生出来的必然关系。由此他推论说，在法律制定之前，就已经有了公道关系的可能性，而自然法就是人类在此以前所接受的法律。正象孟德斯鸠等法学家探求“自然秩序”那样，一些经济学家也在苦苦寻找经济活动中的基础秩序。他们之中的一些人认为政府对市场的管制秩序不符合需要，因此也提出“自然秩序”这个概念。他们认为自然秩序比政府的管制秩序好。假如政府听任市场独自运行，可以比在政府管制之下运行得更好。在这种理论指导下，在经济学领域里，“重商主义”逐步被自由放任主义所取代。古典经济学派及其代表的企业家们，竭力否定政府干预经济活动的作用，自然也否定政府对市场运行的调控。亚当·斯密以他所谓的“看不见的手”，严厉地抨击了“重商主义”的理论和制度，主张国家只充当“守夜人”的角色，其职能只限于三个方面：（1）维护本

国的社会安全；（2）执行法律；（3）建设并维持某些公共设施。^①斯密认为，一切经政府规定的特惠的或者限制的制度，都应当废除，而让最明白、最单纯的天赋的自由权利制度树立起来。

在本世纪 30 年代以后，特别是二战以后，发生了世界性的经济危机，自由放任的市场理论受到了严重的挑战，主张通过政府干预经济以纠正市场缺陷的凯恩斯主义应运而生。与“重商主义”不同的是，凯恩斯主义是在对市场缺陷进行分析之后，把政府的作用视为保证市场机制效率的必要补充，而并不是把政府干预作为经济发展的唯一动力。

进入本世纪 70 年代，西方主要资本主义国家出现了经济发展停滞和通货膨胀并发的“滞胀症”。凯恩斯主义对此束手无策，因此自由放任的理论重又“回潮”得势。这种理论重新肯定“看不见的手”的信条，认为政府干预本身弱点很多，强调纠正市场缺陷的唯一办法是完善市场体制本身，要求全面重建市场体系，把市场竞争原则看作是一个法则。

纵观人类历史上关于政府与市场关系的论争，我们可以清楚地看到，无论是自由放任、让市场自发地发挥作用的主张，还是政府干预、一切都由国家调控的主张，都失之于偏颇。在当今的世界上，无论是社会主义国家还是资本主义国家，无论是发展中国家还是发达国家，其市场运行越来越显示出明显的特征，这就是：在强调市场对资源配置起基础作用的前提下，日益强调政府对市场运行的调控作用。

二、政府调控市场的必要性

政府调控市场运行的必要性，是由市场缺陷和“市场失灵”决定的。市场缺陷和“市场失灵”，主要表现在以下几个方面：

^① 参阅郭大力、王亚南译《国家富》下册第 311 页。